



中国书籍文库

China Books Library

汇集优秀原创学术论著

推动科研成果转化交流

森林生态系统法制化 管理模式研究

SenLin ShengTai XiTong FaZhiHua
GuanLi MoShi YanJiu

张才琴 著



中国书籍出版社

China Book Press

森林生态系统法制化 管理模式研究

SenLin ShengTai XiTong FaZhiHua
GuanLi MoShi YanJiu

张才琴 著

图书在版编目(CIP)数据

森林生态系统法制化管理模式研究/张才琴著. —北京:
中国书籍出版社, 2012. 10
ISBN 978 - 7 - 5068 - 3213 - 7

I. ①森… II. ①张… III. ①森林法—研究—中国
IV. ①D922. 634

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 237111 号

责任编辑/ 王华庆

责任印制/ 孙马飞 张智勇

封面设计/ 中联学林

出版发行/ 中国书籍出版社

地 址: 北京市丰台区三路居路 97 号(邮编: 100073)

电 话: (010)52257143(总编室) (010)52257153(发行部)

电子邮箱: chinabp@vip.sina.com

经 销/ 全国新华书店

印 刷/ 北京天正元印务有限公司

开 本/ 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张/ 12

字 数/ 216 千字

版 次/ 2012 年 10 月第 1 版 2012 年 10 月第 1 次印刷

书 号/ ISBN 978 - 7 - 5068 - 3213 - 7

定 价/ 36.00 元

版权所有 翻印必究

作者简介

张才琴 女 1958年生，重庆市人。1982年毕业于北京林业大学环境法专业。1993年毕业于西南政法大学，获法学硕士学位。2012年毕业于武汉理工大学管理学院，获管理学博士学位。现任重庆大学法学院教授、环境资源法研究生导师。现主要从事自然资源法和知识产权法的的教学和研究工作。已编写《中国森林资源法律制度研究》

《自然资源法治论》《市场经济法论》《企业家与律师》《比较审判学》、等8部专著；公开发表《我国个人信息计算机比对制度刍议》

《西部森林生态环境的保护对全国生态环境的影响》《试论我国生态安全问题的法律对策》《中国加入WTO后的环境资源法制建设》

《西部地区森林生态保护的可持续发展》等论文30余篇。

目 录

CONTENTS

第一章 导论	1
第二章 森林生态系统法制化管理理论基础	10
第一节 森林生态系统的基本概念	10
一、森林资源的内涵和特点	10
二、森林资源的价值	14
第二节 生态学原理	17
一、生态学的涵义	17
二、生态系统	19
三、森林生态系统	24
四、森林生态系统生产力	28
五、生物多样性	36
六、森林生态系统健康	40
第三节 可持续发展原理	47
一、可持续发展的理论	47
二、森林资源与林业的可持续发展	50

第四节 制度经济学的原理	/ 52
一、制度经济学的主要观点	/ 52
二、相关理论	/ 53
三、制度经济学理论在环境保护中的意义	/ 54
第五节 森林资源绿色 GDP	/ 55
一、绿色 GDP 的涵义	/ 55
二、森林生态效益价值核算模型	/ 57
第六节 法律学基础	/ 62
一、新的森林经营观	/ 62
二、森林环境权	/ 65
三、现代林业制度	/ 69

第三章 典型国家森林生态系统法制化管理 72

第一节 典型国家森林生态系统法制化管理分析	/ 72
一、美国	/ 74
二、加拿大	/ 76
三、德国	/ 77
四、日本	/ 78
五、俄罗斯	/ 80
六、印度	/ 81
第二节 典型国家森林生态系统法制化管理的特点	/ 82
一、产权制度健全	/ 82
二、管理制度和模式现代化	/ 83

第四章 我国森林生态系统法制化管理的缺失 88

第一节 中国森林资源的自然人文问题	/ 88
一、森林资源稳定性差	/ 88

二、人类长期破坏	90
三、人口增长过快	91
四、观念落后	93
第二节 法律制度的缺陷	96
一、《森林法》规定不足	96
二、林权不稳	97
三、森林资源管理手段滞后	98
四、缺乏森林生态补偿制度	100
五、政府和社会的责任不明确	102
六、执法措施不严	104
第五章 优化我国森林生态系统法制化管理的途径	107
第一节 立法的强化	107
一、我国森林生态系统立法历史回顾	107
二、立法完善	114
第二节 执法措施	116
一、强化对森林生态系统功能的认识	116
二、强化政府和社会的责任	117
三、强化依法行政	118
第三节 管理基本原则创立	119
一、生态效益优先原则	119
二、永续利用的原则	119
三、分类经营原则	120
四、管理系统化原则	121
第四节 管理体制变革	121
一、体制障碍	121
二、建立新型管理体制	124

第五节 分类经营	/ 131
一、分类经营从理论到实践	/ 131
二、分类经营的原则	/ 134
三、分类经营的政策措施	/ 135
第六节 明晰产权	/ 139
一、明确产权 - 森林生态系统经营的重心	/ 139
二、加快林权制度的改革	/ 140
第七节 城乡一体化	/ 144
一、城乡一体化的涵义	/ 144
二、城乡一体化与森林资源保护	/ 147
三、城乡森林一体化的法律举措	/ 152
第六章 森林生态效益补偿机制	155
第一节 森林生态效益补偿的价值	/ 155
一、森林生态效益补偿的定义	/ 155
二、森林生态效益补偿的价值	/ 156
第二节 我国现有森林生态效益补偿机制	/ 159
一、森林生态效益补偿历程回顾	/ 159
二、森林生态效益补偿的公共财政手段	/ 162
三、我国森林生态效益补偿的实践	/ 165
第三节 森林生态补偿机制实现对策	/ 167
一、我国森林生态效益补偿制度存在的问题	/ 167
二、森林生态补偿机制实现对策	/ 170
参考文献	175

第一章

导论

人类社会经历了许多挫折和教训之后，也逐步强化了对森林资源的更深刻的认识，森林生态系统经营的理论也在不断向前发展。法正林理论认为，森林资源应该在时间和空间上分布均匀，才能达到林业的持续生产；后来近自然林业理论又强调遵循自然规律是森林生态系统经营的重点，认为潜在的天然森林植被的演替规律和林分经营过程应该尽量接近。进而发展的森林多效益主导利用理论，强调森林经营的发展方向应该是体现专用森林的各种功能。1992年，森林资源可持续经营思想在联合国环境与发展大会上正式形成，极大地推动了森林生态系统经营管理的理论的发展。

一、国外发达国家的林业起步比我们早，对森林生态系统的依法管理方面建立了较完备的理论体系。因此，对国外森林生态系统法律制度的分析，可以为我国森林生态系统法制化管理的完善提供经验。

西方许多发达国家在18世纪开始重点保护生态林，将生态林纳入森林企业管理体系，建立了生态林管理经营体制。20世纪初是一些国家森林资源管理进入全面发展的阶段。美国早在1930年，就规定从木材销售收入中可以收取资金，在森林生态系统管

理经营方面,增强经营水平,开始利用法律手段进行森林生态系统经营管理。并建立了联邦林务局、大林区、林管区及营林区四级管理体制。20世纪初的日本就将森林永续利用作为森林生态系统的经营方针,即以永续利用为原则,进行择伐作业,进行天然更新,剩下的人工费用来加强采伐作业及增加设备。1947年3月,又颁布了《国有林特别核算法》,该法规定对林业实行独立经济核算。德国也积极实行加强森林系统永续经营理论指导,建立科学的森林生态系统管理体制,并规定每10年改编一次森林经营方案。

由于环境污染,生态环境恶化,到了20世纪60年代以后,世界各国对森林生态效益和社会效益更加重视,各国纷纷立法,制定各种各样的森林多目标、多效益发展模式。美国在20世纪70年代中,颁布了更多的环境法案,如《国家环境政策法案》、《濒危物种法案》、《国有林管理法》、《清洁水法案》、《清洁空气法案》等等,同时对森林资源实施全方位的管理,将对林地、植被、土壤、水、野生动物等综合管理归类为森林生态系统管理。芬兰在20世纪60年代大量修订森林法,要求森林更新和培育加强,严格控制森林资源的消耗量。日本于1973年制定了《国有林新施业案规程》,将国有林分为国土保安林、自然维持林、森林空间利用林、木材生产林等4种类型,实行分类经营,1994年又出台了修改后的国有林改善措施和改善计划,提出国有林业财务处理办法,改善国有林经营办法。1999年日本国会又通过《国有林改革法》,对国有林经营进行全面改革。美国1969年制订了《国家环境政策法》,在世界上率先建立环境影响评价制度。联合国这时期颁布了《工业环境影响评价指南》,规定了国际性通用的评价准则,并按照外部性内部化的要求,建立“污染者付费原则”,强化农业的正面效应,建立农业资助政策。

美国很早进行森林资源政策和法律制度研究,制订了《国家环境政策法》,在世界上率先建立环境影响评价制度(1969)。联合国这时期颁布了《工业环境影响评价指南》,规定国际性通用的评价准则,按照外部性内部化的要求,建立“污染者付费原则”(DECD, 1972),强化农业的正面效应,建立农业资助政策及防治污染,兼顾农业发展和环境保护同时进行(DECD, 1989)。Khadka 对于森林资源管理有著名的观点。他说,尼泊尔对农民进行教育,要保护环境,给他们讲环境破坏后将导致经济衰退的严重性。并加强规范和示范农民植树造林,强化森林资源的管理。这是兼顾社会发展和保护环境的一个很好的案例,可以将其制定为法律(1992)。Gregersen 将评价方法引入到林业项目。深入分析了在 20 世纪 70 年代,按照可持续发展要求,投向发展中国家林业项目中,出现了商业林和林产工业偏少、而农村穷人和改善环境方面的项目偏多的好现象(1993)。Colcheste 等认为,在东南亚地区成功的森林环境管理除遵循 4 个原则(满足基本需要、当地控制资源、社区参与决策、有自己的组织)外,还取决于社区政治组织的创新(1994)。Ahmacl 提出在巴基斯坦依法通过社会林业和农用林业鼓励农民种树以促进天然林有效保护(1994)。

发达国家的森林生态系统法制化有丰富的实践积累。单就德国而言,有些法律沿袭了一百多年,如《巴登森林法》、《符腾堡森林法》和《普鲁士森林法》。可见其法律制定上的科学性和实用性都是非常强的。

二、改革开放前,我国森林经营主要是木材的生产。改革开放以后,我国认真学习林业发达国家的经验,积极探索,推进了我国林业经营管理的理论与实践的创新。我国以天然林保护、野生动植物保护为主导,开展了林业重点工程建设,实现由木材生

产为主转向到生态建设为主，确立了崭新的森林资源可持续经营，促进人与自然和谐发展的现代森林生态系统经营管理的指导思想。

新中国成立时期，国家处于恢复建设时期。经过百年战争的中国，经济建设的恢复是一个艰苦和漫长的过程。所以森林资源保护还没有提到重要议事日程上来。国家所需木材，一般都是处于无序利用状态，对森林资源的浪费很大。因此，国家采取一系列保护森林资源的方针和政策。早在1949年，《中国人民政治协商会议共同纲领》就有了这方面的规定：“保护森林，并有计划地发展林业”。第一次全国林业业务会议也于1950年2月召开。这次会议上，确定了林业建设总方针：“普遍护林，重点造林，合理采伐和合理利用”。《1956年到1967年全国农业发展纲要草案》和《关于在全国大规模造林的指示》也相继出台。本来这时我国森林资源保护是正在走向正规的时候，但后来的“大跃进”，又使我国的林业的发展停滞不前。“文革”十年是我国林业发展的重创时期，这时撤销了林业管理机构，林业干部和技术人员被解散、下放，废弃规章制度，废除法律法规，生产陷入瘫痪。

1979年，我国迎着改革开放的浪潮，《中华人民共和国森林法》（试行）、《中华人民共和国森林法》、《中华人民共和国野生动物保护法》等法律法规及部门规章正式制定出来。地方各级人大和政府也相应制定了可行的地方性林业法规、规章。林业部也重新恢复和建立，各级地方的林业、农林厅（局）也陆续组建起来。党的十四届三中全会在1993年做出了《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》。从那时起，建立与社会主义市场经济体制相适应的森林资源管理体制和发展模式提到议事日程上来。中央明确了在市场经济条件下发展林业的基本方针，确立了林业在生态环境建设中的重要地位。要求改变计划经济体制下

的集中统一经营方式,建立社会主义市场经济体制下的承包经营、租赁经营、股份合作经营、乡村统一经营模式。经营目标由过去的提供木材为主,改变为增加森林资源总量和维护森林生态系统整体功能的多种形式。

全面实施市场经济的十多年间,无论在培育、经营与利用方面,都形成了以生态建设为中心、以法律制度为手段的新型林业建设模式,建立健全整套法律法规体系。我国先后公布施行了《森林法》、《农村土地承包法》、《野生动物保护法》、《防沙治沙法》、《种子法》等相关法律,还颁布了《森林法实施条例》、《森林防火条例》、《森林病虫害防治条例》、《陆生野生动物保护实施条例》、《野生植物保护条例》、《退耕还林条例》等几十个行政法规和规章。

20 世纪 90 年代,许多学者通过大量引进和研究国外林业法律制度,开展许多初步性的比较分析。北京大学金瑞林教授在 1990 年写到,我国林业法律森林资源的基本原则,必须考虑市场经济规律。其他学者也在林业税收制度、林业产权制度、国有的森林管理系统、森林旅游等方面取得很多有相当价值的研究成果(沈凤阁,1997;陈林,1990;江泽慧,1999;李禄康,1999;刘东南,1999)。21 世纪,《森林法》的修订和完善,学者们展开了激烈的讨论。中国法学会环境资源法学研究会 2004 年会议,专门讨论了林业和森林法律制度的基本问题。李明华提出了林业法律制度要制定森林生态化的内容。张志平提出要用市场经济理论使用在森林资源管理中。孔凡斌提出,应该全面构建中国社会林业政策法律体系。张海丽提出,要加强森林资源物权法律建设。二十年来,中国的森林生态系统管理的法制建设取得了不少的成就,但还没有形成森林生态系统经营法制化体系,相关森林生态系统经营法制化的研究不多,特别是林业企业要求现代化的今

天,我国森林生态系统经营法制化研究更为少见。加强森林资源立法、行政执法和法制监督仍然任重而道远。

三、为了提高森林生态系统管理水平,促进林业经济和森林生态系统的可持续发展,必须实现森林生态系统经营的法制化。林业企业的性质已经由专门的经济性生产企业变为森林生态系统经营的现代化企业。社会主义市场经济发展到现在,发展过程的中要协调各种关系,要依靠政策和法律手段来调节,才能达到追求经济的同时,也追求经济、社会、生态环境的统一和协调发展。林业企业只有提高自己的法制观念,不断强化经营管理的职能,才能很好地进行历史性经营转型,科学经营森林生态系统,即能增强经济效益,又能维护森林生态的配合,保护森林资源。

过去,我国很长时间以来,政策和法律变化频繁,朝令夕改,森林生态系统的管理体制的建立和运行受到很大的人为因素影响。对于科学经营森林生态系统是十分不利的。相反,反而导致森工企业的经营机制不稳定、不科学、不规范。通过建立完备的法律制度,规范企业的经营管理,才能真正促进林业企业的改革和发展。加快森林生态系统经营发展,是新时期林业工作的重点,是林业建设的主要任务。由于人们对森林生态的破坏加剧,我国许多林区的整体局面不容乐观,森林资源管理、资金管理、质量管理等方面都存在许多问题。进一步加强林业法制建设,制定经营管理规范,严格依法治林,已经迫在眉睫。作为一个发展中大国,中国已成为《防治荒漠化公约》、《生物多样性公约》、《湿地公约》和《濒危动植物种国际贸易公约》等国际公约的签约国。我国还与许多国家签订了与林业有关的国际公约、协定、议定书。我们相继履行了国际义务,承担了国际责任。为了更好加强国际合作,完善我国的森林生态系统经营和保护也是十分重

要的。这是实现我国森林生态系统法制化好、管理与国际公约的有效对接的必要条件。维此,我们即能在促进森林生态系统经营的国际合作的基础上,维护国家利益。

四、本书深入分析了森林资源的内涵和特点,探索森林资源的价值,界定了生态效益的定义,对食物链结构、森林资源价值结构、生态系统营养结构等重大理论问题进行了透彻的分析和归纳,给出了相关模型。研究了森林经营的主要行为如森林采伐、森林培育、森林经营的作用机制等,都对森林生态系统生产力产生极大的影响,建立了森林生态系统生产力体系模型。研究了森林生物多样性,得出森林生物多样性是人类社会赖以生存和发展的基础,也是维持生态平衡的要素。研究了影响森林生态系统健康有许多因素,如病虫害、火等。厘清了可持续发展理论和基本原则及其与森林生态系统经营相互的关系。厘清了制度经济学的主要观点及相关理论,制度经济学对于森林生态系统经营的重大意义。

其次,本书研究了绿色 GDP 的重大理论问题和实践问题,界定了绿色 GDP 的定义,对于森林环境价值,尤其是森林水土保持经济价值、涵养水源效益评价、防风固沙效益评价、碳氧平衡效益评价等架构进行考量,给出相关核算模型。对森林生态系统经营的法律学基础进行了全面的阐述,提出新的森林经营观;对森林环境权的理论、林业现代化等重大发展森林生态系统经营法学基础理论进行了全方位的分析,构建出森林环境权体系模型。另外对典型国家森林生态系统法制化管理的特点详细作了分析,得出它们各自的特点:美国具备国家森林的管理的一整套制度和模式;加拿大森林资源管理机构,层层细化,十分到位;德国实行了森林多效益发展战略;日本森林政策法规是很健全;俄罗斯将森林作为国家经济实力,也同时作为军事实力的基础;印度开展

由社区参与的联合森林管理。但归纳起来，都具备产权制度健全、管理制度和模式现代化、重视森林生态保护、完备的法律制度作保障等优势。

再次，研究了实现我国森林生态系统法制化管理的途径。森林生态系统法制化管理目前有许多缺陷。在自然人文方面，森林资源稳定性差，自然灾害严重，地貌复杂，人口增长过快，大肆对森林资源加以砍伐、烧荒，导致森林数量减少，生态平衡破坏。《森林法》的立法宗旨，没有立足于维持生态平衡和可持续发展的理念。我国现行森林法规，繁杂无序，森林资源权属不清；只调整林地、林木的关系，而忽略了极为重要的森林生态因素的调整。森林承包存在权属和合同签订与执行问题，现行《物权法》和《森林法》相冲突。经济体制方面，森林的林业投入严重不足，管理滞后，现行法律没有规范执法所需要的社会资源，森林执法缺少必要的人力、财力等资源，有限的资源缺乏法律保障。目前一些地方政府片面追求经济效益，忽略了森林生态环境的保护，森林生态补偿制度；林业贴息时间短，规模小，林业税费沉重。从健全我国森林生态系统法制化管理开始，寻求强化立法的路径，即整体和系统地制定一部推进完善《森林法》。执法措施涵盖强化政府和社会的责任；强化依法行政；国际合作。创立了管理基本原则，要求生态效益优先、永续利用、分类经营、管理系统化。管理体制改革，先破除我国旧的林业管理制度，推进集体林区（包括平原林区）的管理体制、林业投融资体制。不断地完善经营制度举措，诸如林地管理、承包经营、林业企业经营、森林资源监测、采伐管理制度，由此建立了森林资源生态系统新型管理体制模型。确立稳定的产权，规范林权流转。允许各种社会主体承包、租赁、转让、拍卖、合作经营等多种形式，重点发展退耕还林，加强森林生态系统城乡一体化的立法。森林生

态效益补偿机制的核心，是对森林生态补偿的本质是对森林生态本身的补偿；对个人或区域保护森林生态的行为进行补偿；对具有重要生态价值的区域或对象的保护性投入。将森林生态补偿从公共财政手段改变到森林生态补偿的市场化手段。多渠道融资，探索建立“生态税”制度，探索“造血型”生态补偿机制，尽快出台《森林生态补偿条例》，则是关键。

本书从众多理论的角度，对森林生态系统法制化管理的特征、内容、模型及完善途径等方面进行了深入研究，但这一新型的命题在我国仍然处于研究的初始阶段，有许多难题有待探索和挖掘，如从理论层面上，尽管已经研究了森林生态系统法制化管理的基本理论、实践中的问题、实现途径、生态效益补偿机制。但所研究的结论是否能很好地运用于林业经营管理的实践，还有待于进一步观察和摸索。还需加强森林生态系统经营法律制度。实施和进化过程中的研究，包括体制的强化、模型的完善、实施措施的高效等层面，拓展研究框架和内容的深度和广度。又如在实践中，如何使法律规定落实到位，如何加强法律执行的责任制度，如何改善森林生态系统经营与社会环境的关系，如何将理论研究与系统经营在组织架构上、在内部管理措施上、在实施方案上，有效地结合起来，仍然有待深入探讨和研究。